

## PRETVORBA (TRANSFORMACIJA) PRAVA NA NEKRETNINAMA U DRUŠTVENOM VLASNIŠTVU U REPUBLICI SRBIJI <sup>1</sup>

Dr. sc. Miroslav Lazić, redoviti profesor  
Pravni fakultet Univerziteta u Nišu

UDK: 349.412.(497.11)  
338.246.025.88  
Ur.: 12. prosinca 2010.  
Pr.: 28. veljače 2011.  
Pregledni znanstveni rad

### **Sažetak**

*Zakon o planiranju i izgradnji Republike Srbije iz 2009. g. dopušta sve oblike svojine na građevinskom zemljištu (privatna, javna, zadružna), ali reguliše građevinsko zemljište u javnoj i privatnoj svojini. Najvažnija novina Zakona je što omogućava pretvaranje prava korišćenja društvene/državne svojine u pravo privatne ili javne svojine na građevinskom zemljištu i privatizaciju svojine na građevinskom zemljištu. Zakon je omogućio da se konverzijom uspostavi pravno jedinstvo svojine na zemljištu i zgradi tako što vlasnik objekta postaje vlasnik (suvlasnik) zemljišta. Iako je ovo rešenje suprotno pravilu superficies solo cedit, po kome vlasnik zemljišta stiče svojinu na zgradi, ovo je jedini način da se otkloni dualitet svojine na zemljištu i zgradi nastao u periodu bivše socijalističke Jugoslavije.*

*Konverzija prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu se vrši za svaku pojedinačnu katastarsku parcelu i odvija se na dva načina: bez naknade ili uz naknadu tržišne vrednosti zemljišta.*

*Pravo na konverziju bez naknade tržišne vrednosti zemljišta imaju fizička i pravna lica koji su kao vlasnici zgrada ili etažni vlasnici imali pravo korišćenja građevinskog zemljišta tako što na njemu stiču privatnu svojinu, odnosno susvojinu; ovo pravo imaju i javni subjekti (Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinice lokalne samouprave – opština, grad) koji stiču javnu svojinu na građevinskom zemljištu.*

*Pravo na konverziju uz naknadu imaju privredna društva i druga pravna lica koja su pravo korišćenja građevinskog zemljišta u državnoj svojini stekli primenom odredbi zakona o privatizaciji, stečaju ili izvršnom postupku; kao i lica koji su stekli pravo građenja na neizgrađenom građevinskom zemljištu u državnoj svojini do 13. 5. 2003. g. Ova lica su obavezna da naknade tržišnu vrednost građevinskog zemljišta u momentu konverzije umanjenu za troškove*

<sup>1</sup> Rad je pisan na srpskom jeziku, kao izvornom jeziku autora.

*pribavljanja prava korišćenja građevinskog zemljišta (čl. 103. Zakona). Uredbom Vlade Republike Srbije se razrađuje postupak i način obračunavanja tržišne vrednosti. Troškovi pribavljanja prava korišćenja obuhvataju „ukupnu revalorizovanu cenu kapitala, odnosno imovine, isplaćenu u postupku privatizacije privrednog društva ili drugog pravnog lica, odnosno u stečajnom ili izvršnom postupku” (čl. 4. Uredbe).*

**Ključne reči:** *denacionalizacija nekretnina, građevinsko zemljište, konverzija prava korišćenja.*

## **1. UVOD**

„Općenito se smatra da su nekretnine, kao objekti prava vlasništva i drugih stvarnih prava, dijelovi zemljišta horizontalno i vertikalno omeđeni i sve što je sa zemljištem trajno spojeno na površini ili ispod nje, dokle dopire pravo vlasništva određene fizičke ili pravne osobe, ako zakonom nije drukčije određeno“.<sup>2</sup>

Nekretnina, a naročito zemljište, zbog ograničenosti postojanja i svog značaja za održanje ljudske populacije i zadovoljavanja raznovrsnih potreba i interesa čoveka, predstavlja, oduvek, poprište žestokih borbi za gospodarenje nad njom i objekat najveće čovekove individualne i kolektivne, faktičke i pravne zaštite. „Dirnuti“ u pravo svojine na zemljištu je, dugo tokom istorije, značilo ugroziti život i sigurnost vlasnika, porodice, roda, društva. Ipak, istorija “poznaje” brojne reforme usmerene na preraspodelu zemlje, odnosno deposidanje jednog vlasnika i dodelu zemlje, posredstvom države, drugom vlasniku.<sup>3</sup> Te reforme, iako često društveno korisne, bile su uvek nasilne i nepravične prema vlasniku i predstavljale su “rušenje” garancije svojine kao „svetog, apsolutnog i neograničenog“ prava. One su potvrđivale da je svojina, pa i ona najznačajnija – na nekretninama, “čedo svoga vremena čije sadržinsko oblikovanje zavisi od svagdašnjeg društvenog poretka i na nju utiču različita politička, ekonomska i društvena shvatanja i vrednosti”<sup>4</sup>.

Nakon Drugog svetskog rata i pobeđe socijalističke revolucije u Kraljevini Jugoslaviji i stvaranja FNR Jugoslavije, nastupilo je na području ove bivše državne zajednice vreme promena, potrebnih i suvišnih, pravičnih i nepravičnih. Pod udar su došli, pored ratnih, nacionalnih i ideoloških neprijatelja, stranci i vlasnici nekretnina - vlasnici zemljišta, fabrika, kuća, stanova... Zemljište je oduzimano

2 Opsežno o tome, T. Sillani, Ch, „Limiti verticali“ della proprietà fondiaria, Giuffrè, Milano, 1994, str. 1-92, cit. prema P. Simonetti, Nekretnine kao objekti vlasništva i pravo građenja, Pravni život, Beograd, 11/2009, str. 519.

3 Monteskeje, O duhu zakona, Beograd, 1989, tom I, str. 56: “Neki stari zakonodavci, poput Likurga i Romula, izdělili su zemlju na ravne delove. To se moglo učiniti jedino kod osnivanja kakve nove države, ili pak kada je stara bila u toj meri iskvarena, a duhovi se nalazili u takvom stanju da su se siromasi osetili obavezima da zatraže, a bogati prinuđenima da podnesu takav lek”.

4 V., D. Stojanović, Pravo svojine u Evropskoj ekonomskoj zajednici, Pravni život, Beograd, 11-12/1991, str. 1176.

vlasnicima po više osnova - agrarnom reformom, nacionalizacijom, konfiskacijom, eksproprijacijom sa simboličnom naknadom itd. Bilo je to vreme olakog posezanja za tuđom imovinom, vreme totalitarizma, vladavine svrsishodnog, a ne pravednog prava,<sup>5</sup> pravne nesigurnosti, ali i vreme revolucionarnog komunističkog zanosa, obnove i preporoda razrušene i ratom opustošene zemlje. Socijalističko društveno uređenje karakteriše dominacija kolektivne (društvene i državne) nad individualnom (privatnom) svojinom.

Nakon devastacije socijalističke Jugoslavije, postavlja se, najpre, pitanje sukcesije između novostvorenih država. Ova pitanja se rešavaju na osnovu Sporazuma o sukcesiji zaključenog u Beču 29. juna 2001. g., čiji je cilj da među državama sukcesorima utvrdi i odredi pravilnu raspodelu prava i obaveza, aktive i pasive bivše zajedničke države. U Prilogu „G“ Sporazuma koji se odnosi na privatnu svojinu i stečena prava, čl. 2. izražava osnovnu ideju pravne zaštite imovine – priznati, zaštititi i vratiti u prvobitno stanje, nezavisno od državljanstva, prebivališta ili boravišta titulara, pravo na pokretnu i nepokretnu imovinu koja se nalazi na teritoriji Republike Srbije, a pripada fizičkim i pravnim licima iz država sukcesora, prema stanju na dan 31. 12. 1990. kada je postojala SFRJ.<sup>6</sup> Svakako, konverzijom prava svojine na zemljištu ne može biti povređeno pitanje zaštite vlasnika, odnosno korisnika po Sporazumu. Međutim, pitanja sukcesije, iako se mogu tretirati kao prethodna i još uvek nisu rešena u svim slučajevima, nisu predmet našeg istraživanja. U radu se prvenstveno bavimo pitanjima promene režima državne svojine na građevinskom zemljištu u Republici Srbiji, odnosno reprivatizacijom i privatizacijom građevinskog zemljišta i transformacijom prava korišćenja u pravo svojine i stvaranjem jedinstvenog pravnog objekta - zgrade sa zemljištem u svojini vlasnika zgrade.

## **2. GARANCIJA PRAVA SVOJINE I DENACIONALIZACIJA NEKRETNINA U REPUBLICI SRBIJI**

Svojina kao pravni pojam, u najširem smislu, označava društveno regulisani i zaštićeni pravni odnos predviđen za prisvajanje i korišćenje dobara. Rimski (individualistički) pojam svojine prihvaćen je i u buržoaskim kodifikacijama (tako čl. 544., 552. C.c.). Smatralo se da svojina na zemljištu obuhvata svojinu iznad i ispod zemlje, “sve do pakla” (usque ad infernos”, kako su govorili srednjovekovni pravници). Nakon Prvog svetskog rata, od Vajmarskog Ustava (1919. g.), naglašen je socijalni karakter svojine i legalizovana su ograničenja svojine. “Svojina obavezuje.

5 “Pravda, svrsishodnost i sigurnost prava, zajednički vladaju pravom u svim njegovim vidovima, iako između sebe mogu doći u oštru protivrečnost. Različita doba će, naravno, biti sklona da odlučujući naglasak stave na jedan ili na drugi princip. Tako je policijska država nastojala da princip svrsishodnosti učini jedino vladajućim...”, G. Radbruch, *Filozofija prava*, izd. Nolit, Beograd, 1980., str. 99.

6 Opširnije o tome, M. Živković, Tumačenje članova 2, 4. i 7. priloga „G“ sporazuma o pitanjima sukcesije u praksi naših sudova i drugih organa, *Liber amicorum Dobrosav Mitrović*, Beograd, 2007, str. 696. i nadalje.

Njena upotreba treba istovremeno da služi opštoj koristi” (čl. 153.). “Porast stanovništva i modernizacija života odavno je “ugasila” individualistički pojam svojine. Neka, do juče apsolutna prava, nemaju više tako čvrste okvire; to više nisu tvrđave gde je zabranjeno pitati “zašto” i “kako” vlasnik nešto čini...”. Sa razvojem kapitalizma “ovlašćenja sopstvenika u kojima su neki videli “apsolutnog despota” postepeno su se pretvarala u izmaglicu”.<sup>7</sup>

U buržoaskim društvima svojina se sve više sužava u opštem interesu, tako što se vrše njena ograničenja, javnopravna (poput odredbi o građevinskom zemljištu i korišćenju poljoprivrednog i šumskog zemljišta; kulturnih dobara; zakonskih službenosti; telekomunikacije, gradnje itd.) i privatnopravna (poput susedskih prava i zabrane zloupotrebe prava).<sup>8</sup> Međutim, od ograničenja treba razlikovati ukidanje prava svojine koje predstavlja gašenje privatne svojine i njeno pretvaranje u državnu svojinu uz odgovarajuću naknadu (eksproprijacija) ili bez naknade (nacionalizacija i konfiskacija). Svojina je oduvek bila „na udaru“ vlasti.<sup>9</sup> Ukidanja privatne svojine na zemljištu (poljoprivrednom, šumskom, građevinskom) bez naknade su najbrojnija nakon revolucionarnih promena. U novijoj istoriji, oduzimanje svojine bez naknade je bilo izvršeno u zemljama u kojima je sprovedena socijalistička revolucija. U FNR Jugoslaviji privatna svojina „doživljava sumrak“ kroz konfiskaciju, nacionalizaciju i nepravilnu eksproprijaciju, dok jača kolektivna svojina (društvena i državna).

Sve je to uslovalo jačanje težnje vlasnika za državnom, ali i za međunarodnom (nadnacionalnom) garancijom svojine koja bi sprečila samovolju nosilaca javne vlasti. Pod garancijom svojine podrazumevamo njeno institucionalno garantovanje (kao pravnog instituta) i individualno garantovanje (kao subjektivnog prava koje ne može biti oduzeto vlasnicima, osim po zakonu i uz pravičnu naknadu).<sup>10</sup> Garancija svojine na nacionalnom nivou se ostvaruje ustavom i zakonima kojima država treba da obezbedi poštovanje i zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda, pa i prava na imovinu. Nadnacionalna garancija međunarodnim pravom je realno ostvarena tek u drugoj polovini XX veka: Svojina je kao jedno od prava čoveka, najpre deklarativno,

7 V., R. Rodière, Zloupotreba prava, Anali PF u Beogradu, 1-2/1960, str. 2, 7. Drugi citat: E. Agostini, Sasušivanje prava svojine u Francuskoj (1804 - 1985), Anali PF u Beogradu, 5/1986, str. 471.

8 V., D. Stojanović, cit. delo, str. 1176; O. Stanković - M. Orlić, Stvarno pravo, Beograd, 1989, str. 97. i dr. Tako, Ustavom RS je predviđeno da se zakonom mogu ograničiti oblici korišćenja i raspolaganja poljoprivrednim zemljištem, šumskim zemljištem i gradskim građevinskim zemljištem u privatnoj svojini, da bi se otklonila opasnost od nanošenja štete životnoj sredini ili da bi se sprečila povreda prava i na zakonom zasnovanih interesa drugih lica (čl. 88.).“

9 “U Nemačkoj je Fridrih Barbarosa prisvojio rudnike za sebe, a docnije je i drugi imperator, Napoleon, pošao njegovim stopama. S vremena na vreme, narušavana je “nedodirljivost” svojine, kao u slučajevima “oduzimanja imanja Burbonskoj, u Orleanskoj dinastiji, Napoleonu Bonaparti, Luju Renou, konfiskacija dobara državljanima neprijateljskih zemalja itd.” cit. prema E. Agostini, op. cit., str. 476.

10 V., M. Wolf, Sachenrecht, München, 1997, str. 30; D. Stojanović, Svojina kao pravni institut, Pravni život, 10/98, str. 332; M. Lazić, Privatna svojina, ograničenja i garancije, Pravni život, Beograd, 10/2004, str. 134 – 151; O svojini kao ljudskom pravu, U. Hösch, Eigentum und Freiheit, Tübingen, 2000.

ušla u međunarodne pravne akte (konvencije).<sup>11</sup> Pravni mehanizam zaštite na nivou Evrope je ostvaren Protokolom 1 (1952.g.) donetim uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950. g.). Protokolom 1 je predviđeno da "svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svoga vlasništva. Niko se ne sme lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu i to samo uz uslove predviđene zakonom i opštim načelima međunarodnog prava" (čl. 1). Zaštita po ovom Protokolu se ostvaruje pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu. Republika Srbija je Protokol 1 ratifikovala marta 2004. godine.

Nakon više decenija socijalističkog uređenja, društvena svojina se pokazuje kao "neefikasni eksperiment" i doživljava svoj „kolaps“. Nekadašnja socijalistička društva se u procesu reforme i demokratizacije vraćaju privatnoj svojini kroz denacionalizaciju, (re)privatizaciju i tržišno privređivanje, uz državnu (javnu) svojinu koja ostaje nužni korektor društvenih protivurečnosti bez obzira na oblik društvenog uređenja. Pravni razlozi vraćanja nasilno i nepravedno podruštljene privatne svojine na nepokretnostima su, pre svega, izraženi osnovnom vrednošću prava - pravdom, pravičnošću i garancijom svojine. Uloga privatne svojine je da "slobodnom čoveku obezbedi privatni životni prostor koji ne zavisi od tuđe volje".<sup>12</sup> Vraćanje oduzetih nepokretnosti (restitucija i reprivatizacija) je "nit" koja treba da uspostavi kontinuitet svojine i vladavine prava, kao i da stvori uslove za brži privredni razvoj. Pored toga, u istoj funkciji na teritorijama država nastalih iz bivše Jugoslavije je i razrešenje međusobnih imovinskih pitanja i sukcesije, što, ovom prilikom, nije tema našeg rada. Pravičnost zahteva potpuno obeštećenje razvlašćenih vlasnika, odnosno njihovih pravnih sledbenika, naturalnom ili novčanom restitucijom. *Restitutio ita faciendae est, ut unusquisque integrum ius suum recipiat* (Paulus - D. 4, 4, 24, 4). Povraćaj (restitucija) se mora tako izvršiti kako bi se ponovo steklo svoje pravo u punom obimu.<sup>13</sup> Da li je to učinjeno i da li je moguće?

U Republici Srbiji je delimično izvršeno vraćanje oduzetih nekretnina - poljoprivrednog zemljišta,<sup>14</sup> dela imovine crkvama i verskim zajednicama,<sup>15</sup> seoskih

11 Deklaracijom o pravima čoveka iz 1789, svojina je proglašena kao "jedno sveto i nepovredivo pravo, koje niko ne može biti lišen, izuzev kada to nedvosmisleno zahtevaju zakonom utvrđene javne potrebe i pod uslovom da se prethodno da pravična novčana naknada". Univerzalna deklaracija o pravima čoveka iz 1948: "niko ne sme biti samovoljno lišen svoje imovine" (čl. 17. st. 2).

12 Wolf-Reiser, Sachenrecht, Tübingen, 1957, str. 171, cit. prema D. Stojanović, op. cit, str. 40.

13 Vidi: S. Perović, Vaskrs prava, Pravni život, Beograd, 11-12/1991, str. 1134; vidi: V. Vodinić, Pravo svojine na nepokretnostima i sukcesija država, u: "Prestanak SFRJ, pravne posledice", Beograd, 1995, str. 82; D. Hiber, Koncept i pravni model denacionalizacije, Pravni život, Beograd, 9-10/1994, str. 827.

14 Zakon o načinima i uslovima priznavanja prava i vraćanju zemljišta koje je prešlo u društvenu svojinu po osnovu poljoprivrednog zemišnog fonda i konfiskacijom zbog neizvršenih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda, "Službeni glasnik RS", br. 18/91, sa izmenama i dopunama u br. 20/92 i Uredba Vlade RS za sprovođenje Zakona, "Službeni glasnik RS", br. 41/91, 44/91 i 4/92. V., M. Lazić, Vraćanje poljoprivrednog zemljišta - početak ili kraj reprivatizacije, Pravni život, Beograd, 10/1995, str. 219-233

15 Zakon o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama, "Sl. glasnik RS", br. 46/2006.

pašnjaka i utrina<sup>16</sup>, dela zadružne imovine.<sup>17</sup> Iako je sproveden postupak prijavljivanja i evidentiranja imovine<sup>18</sup> koja je na teritoriji Republike Srbije oduzeta bez naknade tržišne vrednosti ili pravične naknade, primenom propisa i akata o nacionalizaciji, agrarnoj reformi, konfiskaciji, sekvestraciji, eksproprijaciji i drugih propisa donetih i primenjivanih posle 9. marta 1945. g., izostala je potpuna restitucija koja će, tek, uslediti. I pored reforme društvenog uređenja, i proklamovanog prava na zaštitu privatne svojine, uvođenja tržišnog privređivanja, poodmaklog procesa tranzicije i privatizacije, još uvek nedostaje potpuna restitucija i reprivatizacija nepokretnosti. Takođe, i sa primenom Sporazuma o pitanjima sukcesije između novostvorenih država ima dosta problema u pravnoj praksi Republike Srbije. U nastavku rada, bavićemo se pitanjem promene režima svojine na građevinskom zemljištu, odnosno konverzijom prava korišćenja na pravo svojine.

### **3. REŽIM SVOJINE I PRAVO KORIŠĆENJA GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA**

Značaj i ograničenost građevinskog zemljišta, uslovljava da je i problem vlasništva na građevinskom zemljištu i odnosa sa vlasništvom na zgradi, aktuelan u svim društvima.

Rimsko pravo je koliziju između vlasnika zgrade i vlasnika zemljišta rešavalo primenom principa *superficies solo cedit*, po kome sve građevine koje su čvrsto spojene sa zemljištem čine pravno jedinstvo, odnosno tretiraju se kao jedinstvena nepokretnost u svojini vlasnika zemljišta. Međutim, oduvek je pravni poredak predviđao i neke izuzetke od ovog pravila, kao izraz potreba da se svojina na zgradi razdvoji od svojine na zemljištu na kome je zgrada podignuta. U rimskom pravu i kasnije u pravnim porecima zasnovanim na romanskoj pravnoj tradiciji, ovo razdvajanje je vršeno superficijarnim pravom, a u germanskom pravnom području - pravom građenja. Ova prava imaju funkciju da omoguće licima izgradnju i korišćenje zgrade na tuđem zemljištu uz plaćanje naknade vlasniku zemljišta za

16 Zakon o vraćanju utrina i pašnjaka selima na korišćenje, "Službeni glasnik RS", br. 16/92. Primena ovog zakona je u praksi veoma mala. Stočarstvo je zapušteno zbog nerentabilnosti pa seljaci nemaju velikog interesa za vraćanjem pašnjaka i utrina na korišćenje, koje su šumska gazdinstva najčešće pošumila.

17 Zakon o zadrugama, "Sl. list SFRJ", br. 3/90; Zakon o načinu i uslovima vraćanja imovine stečene radom i poslovanjem zadruga i zadrugara posle 1.7.1953.g., "Sl. glasnik SRS", br. 46/90.

18 Zakon o prijavljivanju i evidentiranju oduzete imovine, ("Sl. Glasnik RS, br. 45/2005". Imovinom, u smislu ovog Zakona, smatra se pravo svojine na nepokretnim i pokretnim stvarima, kao i druga imovinska prava. Prema podacima Mreže za restituciju, utvrđeno je da je posleratna vlast na teritoriji Srbije oduzela 11.031 kuću, 8.610 kuća sa dvorištem, 8.356 poslovnih prostorija, 5.416 stambenih zgrada, 3.032 stana, 2.080 dvorišta i 3.198 drugih objekata. Građani RS potražuju od države oko šest milijardi kvadratnih metara zemljišta. Od toga, tri milijarde poljoprivrednog, 109 miliona građevinskog i 430 miliona kvadratnih metara šumskog zemljišta.



korišćenje, a što pojevtinjuje stambenu izgradnju. S druge strane, vlasnici zemljišta (fizička i pravna lica, opštine i gradovi) ostvaruju ekonomsku korist od zemljišta, bez njegovog trajnog otuđenja. U XIX veku ovi instituti su zapostavljeni jer su se protivili ideji individualističkog koncepta svojine.

„Industrijska revolucija i priliv proletarijata u velike gradove, prati i porast cena građevinskog zemljišta, tako da se kao logičan zaključak nameće pitanje nacionalizacije građevinskog zemljišta. Kapitalisti se ne usuđuju na podruštvljenje zemljišta, jer bi moglo pokrenuti, poput lavine, zahteve radničke klase za podruštvljenje svih sredstava za proizvodnju, što bi neminovno vodilo socijalnom prevratu“.<sup>19</sup> Međutim, potreba pravnog razdvajanja zemljišta i zgrade, i prostornog planiranja izgradnje javljaju se kao neophodnosti modernih društava počev od XX veka. U kapitalističkim društvima ovaj problem se rešava eksproprijacijom zemljišta i pravom građenja.<sup>20</sup> U socijalističkim zemljama dolazi do podruštvljavanja građevinskog zemljišta, a građanima se omogućava sticanja prava svojine na zgradi i prava korišćenja na građevinskom zemljištu.

Regulisanje vlasničko-pravnih odnosa na građevinskom zemljištu u bivš. SFR Jugoslaviji, njegovo izuzimanje, podruštvljavanje i stavljanje van prometa izvršeno je Zakonom o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta („Sl. list FNRJ“, br. 52/1958, u daljem tekstu: Zakon o nacionalizaciji). Ovim zakonom su, izgrađena i neizgrađena građevinska zemljišta na području grada i naselja gradskog karaktera, po sili zakona (*ex lege*), transformisana u društvenu svojinu „radi njegovog racionalnijeg korišćenja i planske izgradnje gradova i naselja gradskog karaktera kao i drugih urbanih sredina“ (čl. 1., čl. 34. – 41.). Vlasnik zgrade sticao je pravo korišćenja zemljišta koje pokriva zgrada i zemljišta za redovnu upotrebu zgrade sve dok zgrada postoji (član 37.). Na zahtev ranijeg vlasnika, nacionalizovano građevinsko zemljište mu je moglo biti dodeljeno u svrhu izgradnje porodične stambene zgrade uz obavezu da zgradu izgradi u propisanom roku od tri godine (član 40.). Zakon o nacionalizaciji je napustio princip *superficies solo cedit* i razdvojio pravno jedinstvo svojine na zemljištu i zgradi, jer je gradsko građevinsko zemljište bila isključivo u državnoj/društvenoj svojini. „Vlasnički odnosi na gradskom građevinskom zemljištu su se mijenjali, ali je ono u pravu bivše Jugoslavije pa sve do danas, zbog svog značaja konstantno bilo podvrgnuto posebnom pravnom režimu, proglašeno dobrom od općeg interesa.“<sup>21</sup>

U takvim uslovima, nije postojalo ni klasično pravo građenja po kome gradilac ima pravo da upotrebljava zgradu i deo zemljišta na određeni rok (najviše 99

19 Vidi: P. Simonetti, Pravo građenja, Zagreb, 1983., diss., str. 36 i nadalje; vidi: P. Simonetti, Pravno jedinstvo i pravni dualitet nekretnina I i II dio, Hrvatska pravna revija, 1/2008 i 7/2008.

20 Opširnije, P. Simonetti, cit. diss., str. 38: „Prvi propisi o obaveznom prostornom planiranju gradova koji su predstavljali ograničenje prava vlasništva, na urbanom zemljištu, donijeti su u drugoj polovini XIX stoljeća, odnosno početkom XX stoljeća. Takve propise Švedska je donijela 1874., a Nizozemska 1901.

21 M. Povlakić, Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2009., str. 143.

godina).<sup>22</sup> Pravo građenja sa pravom korišćenja građevinskog zemljišta u društvenoj svojini bilo je regulisano zakonima o građevinskom zemljištu.<sup>23</sup> Privatnim vlasnicima je i po ovim zakonima zemljište u urbanizovanom gradskom reonu oduzimano uz naknadu i pretvarano u gradsko građevinsko zemljište, uz mogućnost priznanja bivšem vlasniku, pod određenim uslovima, pravo prvenstvenog građenja na jednoj građevinskoj parceli. Pravo korišćenja uz simboličnu naknadu, zbog neograničenog trajanja, praktično je pretvorilo zemljište u pripadak zgrade.

Ustav SFRJ iz 1974. g.<sup>24</sup> je odredio da ne može postojati pravo svojine na zemljištu u gradovima i naseljima gradskog karaktera, te da se zakonom određuju uslovi, način i vreme prestanka prava svojine, način i uslovi korišćenja i naknada za to zemljište. Odlukom Ustavnog suda SFRJ iz 1986. godine, zauzet je stav da se Zakon o nacionalizaciji više ne može primjenjivati s obzirom da Ustav, kada to zahteva opšti interes, ne dopušta više nacionalizaciju, već samo eksproprijaciju građevinskog zemljišta.

Ustav SR Jugoslavije iz 1992. g. („Sl. list SRJ“ br. 1/92) je u čl. 73. st. 4. predvideo da na gradskom građevinskom zemljištu može postojati privatna ili drugi oblik svojine, suprotno rešenju iz Ustava Republike Srbije („Sl. Glasnik RS“ 1/92 koji u čl. 60. dopušta samo sticanje prava korišćenja). Zakon o građevinskom zemljištu Srbije („Sl. Glasnik RS“ br. 44/95) u čl. 4. st. 3. prihvata rešenje iz saveznog Ustava, i predviđa da se aktom o određivanju gradskog građevinskog zemljišta ne menja oblik svojine. Zemljište koje je do dana stupanja na snagu ovog ZGZ (5. 11. 1995), određeno kao gradsko građevinsko zemljište ostaje u državnoj svojini, osim zemljišta na kome u postupku predviđenom Zakonom bude uspostavljen raniji režim svojine (čl. 33).

U pogledu građevinskog zemljišta, oduzimanjem zemljišta i podruštvljenjem je napušten princip pravnog jedinstva zemljišta i zgrade, i tradicionalni princip *superficies solo cedit*. Zato se u svim državama nastalim iz bivš. Jugoslavije, kao imperativ, javio zahtev za reprivatizacijom građevinskog zemljišta i uspostavljanjem pravnog jedinstva zemljišta i zgrade (restitucijom, privatizacijom i transformacijom prava korišćenja). Transformacijom prava korišćenja građevinskog zemljišta u pravo svojine ponovo se ostvaruje pravno jedinstvo zemljišta i zgrade, što je suština načela *superficies solo cedit*, iako se u ovom prelaznom periodu to čini sa obrnutom prednošću - u korist vlasnika zgrade.

22 O pravu građenja, v: W-R. Bub, M. Schmid, H-G. Jatzek: Grundstücke - erwerben, besitzen, belasten und verkaufen, München, 1996, str. 64; P. Simonetti, Priroda prava korišćenja građevinskog zemljišta u društvenoj svojini, Zbornik radova: Promjene u pravu svojine, Sarajevo, 1990, str. 47, 48; M. Lazić, Pravo građenja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, 2002., br. 42, str. 199. i dr.

23 U Srbiji su važila tri Zakona o građevinskom zemljištu sa brojnim izmenama, („Sl. glasnik SRS“, br. 32/75); („Sl. glasnik SRS“, br. 20/79, 16/83, 38/84, 14/86, 27/86 - prečišćeni tekst, 45/89, 2/90 - ispr., 23/90 - prečišćeni tekst i br. 3/90 - ispr., 53/93, 67/93 i 48/94) i („Sl. glasnik RS“, br. 44/95 i 16/97 i „Sl. list SRJ“, br. 16/2001 - odluka SUS).

24 V., član 81. Ustava SFR Jugoslavije („Službeni List SFRJ“, br. 9/74); Rešenje Ustavnog suda SFRJ br. U-28/82 od 24. maja 1986. g. („Službeni list SFRJ“, br. 57/86).



U Republici Hrvatskoj je prilikom preuzimanja ZOSPO kao republičkog zakona 1991. g., izmjenjena odredba čl. 12. (čl. 9. Zakona o preuzimanju ZOSPO), tako što je pravo korištenja zamenjeno pravom vlasništva, jer je ograničenje vlasništva na vrijeme dok postoji zgrada smatrano protivno ustavnoj garanciji vlasništva.<sup>25</sup> Konačno, pravno jedinstvo nekretnina u hrvatskom pravu izvršeno je Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Republike Hrvatske.<sup>26</sup> U Republici BiH (1995), a tako i u Federaciji BiH prilikom donošenja ZOVO, čl. 12. ZOSPO izmenjen je samo utoliko što je određeno da umjesto prava trajnog korištenja vlasnik zgrade ima pravo vlasništva na zemljištu na kome je zgrada izgrađena i koje služi za redovnu upotrebu zgrade, ako zakonom nije drugačije određeno. Tek donošenjem ZGZ FBiH predvidelo se da gradsko građevinsko zemljište može biti kako u državnom tako i u privatnom vlasništvu, te da se može slobodno prenositi (čl. 4.). Putem odredbe čl. 39. je izvršena denacionalizacija izgrađenog građevinskog zemljišta i pretvorba trajnog prava korištenja. „Time je izvršena u Federaciji BiH denacionalizacija, ali ne i restitucija izgrađenog gradskog građevinskog zemljišta. Cilj odredbe nije bio vratiti zemljište bivšim vlasnicima, nego ga povezati sa vlasništvom na zgradi. Putem ove zakonske mjere uspostavljeno je u pogledu izgrađenog gradskog građevinskog zemljišta pravno jedinstvo nekretnine. Ovo se međutim desilo putem inverzije: od zgrade prema zemljištu.“<sup>27</sup>

U zakonodavstvu Srbije, građevinsko zemljište je određeno kao zemljište predviđeno za izgradnju i redovno korišćenje objekata, kao i zemljište na kojem su izgrađeni objekti u skladu sa Zakonom i zemljište koje služi za redovnu upotrebu tih objekata (čl. 82. Zakona o planiranju i izgradnji, u daljem tekstu: ZPI, Zakon).<sup>28</sup> Građevinsko zemljište obuhvata dve kategorije: gradsko građevinsko zemljište (zemljište u građevinskom području naseljenog mesta) i građevinsko zemljište van granica gradskog građevinskog zemljišta (zemljište u građevinskom području izvan naseljenog mesta) (čl. 84. – 86. ZPI). Zemljište je građevinsko ako je to određeno zakonom i nekim planskim dokumentom.<sup>29</sup> Planskim dokumentom kojim se

25 Više, P. Simonetti, Trajno pravo korištenja i njegova pretvorba u pravo vlasništva vlasnika zgrade, Zbornik PF Sveučilišta u Rijeci, 2/1999, str. 513; Odl. Ustavnog suda Republike Hrvatske od 30. 11. 1994., „Narodne novine“ 92/94.

26 Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Republike Hrvatske („Narodne novine R Hrvatske“, br. : 9/96, 68/88, 73/00 i 114/01). Vidi: N. Gavella, Novo hrvatsko stvarno pravo u funkciji prilagodbe pravnog poretka Republike Hrvatske europskome; Budimpeštanski simpozijum – Doprinos reformi stvarnog prava u državama jugoistočne Evrope, Budimpešta, 2003., str. 27; P. Simonetti, Uspostavljanje prava vlasništva na građevinskom zemljištu u Republici Hrvatskoj, cit. Budimpeštanski simpozijum, str. 246. V. i: N. Gavella i drugi, Stvarno pravo, Zagreb, 1998., str. 288.; P. Simonetti, Pravno jedinstvo nekretnine i njezinih posebnih dijelova, u: Rasprave iz stvarnog prava, Rijeka, 2001., str. 165-201.

27 M. Povlakić, Transformacija stvarnog prava u BiH, Sarajevo, 2009., str. 149. i nadalje.

28 Zakon o planiranju i izgradnji („Sl. glasnik RS“, br. 72/2009 i 81/2009 - ispr.) koji je stupio na snagu 11. 9. 2009. g. Stupanjem na snagu ovog Zakona prestaje da važi Zakon o planiranju i izgradnji („Sl. glasnik RS“, br. 47/2003, 34/2006 i 39/2009 - Odluka US).

29 *Građevinsko područje* jeste područje određeno planskim dokumentom, a predstavlja izgrađeni i uređeni deo naseljenog mesta, kao i neizgrađeni deo područja planiran za zaštitu, uređenje ili

određuje građevinsko zemljište ne može se promeniti oblik svojine na tom zemljištu, ali se može promeniti namena, npr. poljoprivrednog u građevinsko zemljište (član 87. ZPI). Prema stanju zemljišta, građevinsko zemljište može biti izgrađeno i neizgrađeno, odnosno uređeno i neuređeno.

Građevinsko zemljište može biti u svim oblicima svojine (javna, privatna, zadružna, mešovita – prim. autora) i može biti predmet pravnog prometa (čl. 83. ZPI). Pravo svojine na građevinskom zemljištu u javnoj svojini ima Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave. Do sada u RS nije donet zakon o javnoj svojini koji bi precizirao šta sve ona obuhvata. Pravo pretvaranja (transformacije, konverzije) prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu imaju vlasnici zgrada i objekata na građevinskom zemljištu, bez obzira da li se zgrade i objekti nalaze u režimu privatne ili javne svojine.

#### **4. PRETVARANJE PRAVA KORIŠĆENJA GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA U PRAVO SVOJINE U REPUBLICI SRBIJI**

Zakon o planiranju i izgradnji napušta pravilo (nastalo na podlozi društvene/državne svojine) po kome su trajni objekti pravno odvojeni od zemljišta trajnim pravom korišćenja. Zakonom (čl. 101. do 109. ZPI) se reguliše na koji način i pod kojim pretpostavkama se vrši konverzija prava trajnog korišćenja i prava zakupa građevinskog zemljišta u pravo svojine i to tako što vlasnik objekta postaje vlasnik zemljišta, suprotno pravilu *superficies solo cedit*, jer je to najcelishodniji način da se otklone posledice prethodnog razdvajanja svojine na zemljištu i zgradi. ZPI je srodan sa materijom Zakona o državnom premeru i katastru (u daljem tekstu: ZDPK<sup>30</sup>), tako da su određeni postupci povezani, a odredbe uslovljene. Međutim, postojanje razlika u značenju istih pojmova, nepovezanost pojedinih procesnih radnji i neusaglašenost nekih odredbi izazivaju probleme u primeni.<sup>31</sup>

ZPI predviđa javnu svojinu, što je u skladu sa odredbom čl. 86. Ustava RS («Sl. glasnik RS», br. 98/2006), koji određuje da je javna svojina državna svojina i da su joj titulari Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave. Međutim, Zakon o javnoj svojini nije donet, a važeći Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije («Sl. glasnik RS», br. 53/95, 3/96 - ispr., 54/96, 32/97 i 101/2005 - dr. zakon) propisuje da su sva sredstva koja koriste državni organi državna svojina i ne predviđa mogućnost da autonomna pokrajina i jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća i ustanove kojima je osnivač država, pokrajina ili lokalna samouprava

---

izgradnju objekata (čl. 2. ZPI). *Planski dokumenti* su prostorni plan (RS; regionalni; jedinice lokalne samouprave i područja posebne namene) ili urbanistički planovi (generalni; plan generalne i plan detaljne regulacije).

30 "Sl. glasnik RS", br. 72/2009 i 18/2010.

31 Tako, odredbe čl. 65. do 68. ZPI, kojima se regulišu projekti geodetskih radova: parcelacije, preparcelacije i dr., su ponekad toliko detaljne da prelaze u sukob nadležnosti sa odredbama ZDPK, ili odredbe ZPI zapostavljaju pravila geodetske struke (npr. kod određivanja granica zemljišta za redovnu upotrebu objekta, upisa susvojine etažnih vlasnika) i dr.

budu vlasnici. Neophodno je doneti što pre zakon o javnoj svojini, a nacrt je izrađen 2008. g.

Evidencija građevinskog zemljišta vodi se u katastru nepokretnosti po katastarskim parcelama (realni list nepokretnosti) poljoprivrednog, šumskog, građevinskog i drugog zemljišta, i po vlasnicima (personalni list nepokretnosti), koja evidencija je u nadležnosti Republičkog geodetskog zavoda (RGZ). Međutim, ZPI uređenje i korišćenje građevinskog zemljišta i izgradnju objekata zasniva na građevinskoj parceli, pod kojom podrazumeva deo građevinskog zemljišta, sa pristupom javnoj saobraćajnoj površini, koja je izgrađena ili planom predviđena za izgradnju. Njihov odnos reguliše čl. 65. ZPI kojim je propisano da se na većem broju katastarskih parcela može obrazovati jedna ili više građevinskih parcela, odnosno da se na jednoj katastarskoj parceli može obrazovati veći broj građevinskih parcela.

Osnovni značaj ZPI je što je omogućio da se, ako je građevinsko zemljište izgrađeno, uspostavi pravno jedinstvo nepokretnosti - zemljišta i objekta koji je na njemu izgrađen, i to u korist vlasnika (suvlasnika) objekta ili zgrade<sup>32</sup>. Pretvaranje prava korišćenja izgrađenog i neizgrađenog građevinskog zemljišta u pravo svojine na građevinskom zemljištu odvija se, u skladu sa zakonom, na dva načina: (a) bez naknade ili (b) uz naknadu.

#### ***a) Pretvaranje (konverzija) prava korišćenja u pravo svojine bez naknade***

Po ZPI (čl. 100. – 102.), pravo na konverziju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu bez naknade, imaju:

a) Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave, koji su u zemljišnom registru bili upisani kao imaoci prava korišćenja na neizgrađenom i izgrađenom zemljištu u državnoj svojini; pravna lica čiji je osnivač neki od navedenih javnih subjekata koja su u zemljišnom registru bila upisana kao imaoci prava korišćenja na neizgrađenom i izgrađenom zemljištu u državnoj svojini. Ovim licima, danom stupanja na snagu ZPI, *ex lege*, prestaje pravo korišćenja na tim nepokretnostima i prelazi u pravo javne svojine, bez naknade (čl. 100.).

U roku od jedne godine od stupanja na snagu ZPI, javni pravobranilac ili drugo lice koje zastupa lokalnu samoupravu može da podnese zahtev za upis prava javne svojine u javnu evidenciju na izgrađenom i neizgrađenom građevinskom zemljištu koje koristi lokalna samouprava, a ako zahtev ne bude podnet, upis prava javne

32 *Objekat (glavni, pomoćni i posebni)* je najopštiji pojam koji obuhvata sve građevine koje su spojene sa tlom, ali i same instalacije, postrojenja i opremu koja se ugrađuje u objekat ili samostalno izvodi (zgrade svih vrsta, saobraćajni, vodoprivredni i energetske objekti, unutrašnja i spoljna mreža i instalacije, javne zelene površine... i sl. - čl. 2. tač. 22. ZPI). *Zgrada* jeste objekat sa krovom i spoljnim zidovima, izgrađen kao samostalna upotrebna celina koja pruža zaštitu od vremenskih i spoljnih uticaja, a namenjena je za stanovanje, obavljanje neke delatnosti ili za smeštaj i čuvanje životinja, robe, opreme za različite proizvodne i uslužne delatnosti i dr. Zgradama se smatraju i objekti koji imaju krov, ali nemaju (sve) zidove (npr. nadstrešnice), kao i objekti koji su pretežno ili potpuno smešteni ispod površine zemlje (skloništa, podzemne garaže i sl.) (čl. 2. tač. 22. ZPI).

svojine u korist lokalne samouprave izvršice *nadležni organ po službenoj dužnosti*. U slučajevima kada je sporno ko je korisnik određenog objekta, važi rok od jedne godine u kome će lokalne samouprave moći da pokrenu postupak za zaštitu svojih prava.

b) Lica (fizička i pravna) koja su vlasnici zgrada i upisana su kao nosioci prava korišćenja na izgrađenom građevinskom zemljištu u državnoj svojini, danom stupanja na snagu zakona, postaju vlasnici građevinskog zemljišta.

c) Etažni vlasnici posebnih fizičkih delova u stambenim zgradama sa više stanova, poslovnim i poslovno-stambenim zgradama, koje su izgrađene na građevinskom zemljištu u državnoj svojini. Njihovo pravo korišćenja na zemljištu pod zgradom i zemljištu koje služi za redovnu upotrebu zgrade se, po zakonu, pretvara u pravo susvojine na zemljištu "srazmerno površini posebnih fizičkih delova čiji su vlasnici" (čl. 101. stav 2. ZPI). Udeli suvlasnika mogu biti određeni razlomkom, procentom ili decimalnim brojem. S obzirom na tehničke probleme oko utvrđivanja udela i činjenice da se knjižba vrši samo po zahtevu, ovu konverziju po sili zakona, u praksi, etažni vlasnici realizuju tek uknjižbom uz mnogo prethodnih pitanja i problema koje moraju da razreše.

Iako je opravdana konverzija srazmerno površini fizičkih delova zgrade, ovakvo rešenje ima određene tehničke i pravne probleme kod uknjižbe u katastru nepokretnosti. Tako, upis prava svojine na malim površinama građevinskog zemljišta (npr. ispod  $1/2 \text{ m}^2$ ) opteretice bazu katastra nepokretnosti velikim brojem upisa i može iskomplikovati promet nepokretnosti. Listovi nepokretnosti etažnih vlasnika u važećoj elektronskoj bazi podataka RGZ imaju tačnost od  $1/2 \text{ m}^2$ , a udeli etažnih vlasnika u višespratnicama na građevinskom zemljištu biće i manji itd.

S druge strane, nameće se pitanje da li etažni vlasnici koji su postali suvlasnici građevinskog zemljišta mogu da obavljaju promet tog suvlasničkog zemljišta samo istovremeno sa prometom svojine na fizičkom delu objekta ili i odvojeno što, u praksi, može dovesti do situacije da se suvlasnici na građevinskom zemljištu razlikuju od vlasnika fizičkih delova objekta. Time bi pravno jedinstvo nekretnine – zemljišta i zgrade, bilo ponovo narušeno. U pravnoj teoriji i praksi se postavlja pitanje, da li je bilo celishodnije da je građevinsko zemljište konvertovano u pravo zajedničke nedeljive svojine čime bi pravo svojine na građevinskom zemljištu pratilo sudbinu zajedničkih delova zgrade. Međutim, rešenje sa sticanjem susvojine je pravičnije, a i zajednička (nedeljiva) svojina je nepodobna za pravni promet, što bi umrtvilo tržište građevinskog zemljišta kao značajnog kapitala. Zato smatramo da je navedeno rešenje prihvatljivo. Smatramo da pitanje eventualnog dopuštanja odvojenog prometa zemljišta i zgrade koje je predmet posebnog zakona, načelno, ne treba dopustiti jer bi moglo dovesti do ponovnog dualiteta svojine.

Konverzijom, vlasnik, odnosno etažni vlasnik zgrade postaje vlasnik, odnosno suvlasnik građevinskog zemljišta pod zgradom i onog koje služi za redovnu upotrebu zgrade. S obzirom da tu površinu treba utvrditi i da se stiče (su)svojina na građevinskom zemljištu (a ne na katastarskoj parceli), iako se pravo svojine stiče po sili zakona, uknjižba ove svojine zahteva učešće korisnika, odnosno vlasnika.

Rok za podnošenje zahteva za uknjižbu nije predviđen, niti je izričito predviđen upis po službenoj dužnosti. Doduše, predviđeno je da upis vrši organ nadležan za poslove vođenja evidencije nepokretnosti i pravima na njima, na osnovu izvoda iz javne knjige o evidenciji nepokretnosti i pravima na njima (čl. 101. st. 6. ZPI) koji dostavljaju vlasnici, odnosno etažni vlasnici.

Tako, ako vlasnik objekta, odnosno posebnog fizičkog dela objekta nije upisan kao imalac prava korišćenja na građevinskom zemljištu na kome je objekat izgrađen, već je upisan neki od javnih subjekata, pre sticanja prava svojine, od strane organa lokalne samouprave za imovinsko-pravne poslove, utvrđuje se zemljište za redovnu upotrebu objekta (čl. 102. st. 1. ZPI). Zemljište za redovnu upotrebu objekta jeste zemljište ispod objekta i zemljište oko objekta u površini koja je određena kao minimalna za formiranje novih parcela za tu zonu, po važećem planskom dokumentu, za taj objekat. Ukoliko se utvrdi da površina katastarske parcele istovremeno predstavlja i zemljište za redovnu upotrebu objekta, vlasnik postojećeg objekta stiče pravo svojine na tom građevinskom zemljištu, bez naknade. Ako je zemljište za redovnu upotrebu objekta manje od katastarske parcele na kojoj je objekat sagrađen, vlasnik zemljišta može, ako se od preostalog zemljišta ne može formirati posebna građevinska parcela, taj preostali deo zemljišta dati u zakup vlasniku objekta ili otuđiti vlasniku objekta po tržišnoj ceni, neposrednom pogodbom (čl. 96. st. 9. tač. 4. ZPI). Ako je zemljište za redovnu upotrebu objekta manje od katastarske parcele na kojoj je objekat sagrađen, a od preostalog dela zemljišta se može formirati posebna građevinska parcela, vlasnik preostalog dela zemljišta raspolaže tim zemljištem u skladu sa Zakonom. Tek po pravnosnažnosti rešenja kojim se utvrđuje zemljište za redovnu upotrebu objekta, odnosno okončanom postupku, vlasnik objekta u skladu sa ovim zakonom stiče pravo na upis svojine na građevinskom zemljištu, odnosno zakupa u javnoj knjizi o evidenciji nepokretnosti i pravima na njima.

d) Vlasnici objekta ili vlasnici posebnih fizičkih delova objekta, izgrađenim na građevinskom zemljištu za koje je zaključen ugovor o zakupu radi izgradnje na rok od preko 50 godina, imaju pravo da im se utvrdi pravo svojine na građevinskom zemljištu, odnosno pravo susvojine na građevinskom zemljištu srazmerno površini posebnih fizičkih delova, bez naknade. Zakon u ovim situacijama ne pretvara pravo korišćenja zemljišta vlasnika objekata ili etažnih vlasnika u pravo svojine (susvojine), nego na tom zemljištu utvrđuje to pravo.

Lica koja su ostvarila pravo zakupa na ostalom građevinskom neizgrađenom zemljištu u državnoj svojini, po ranije važećem zakonu, a po završetku izgradnje su posebne fizičke delove objekta prodali trećim licima, ostaju obveznici plaćanja zakupnine po važećem ugovoru o zakupu (čl. 101. st. 4. ZPI), iako su kupci mogli da postanu suvlasnici građevinskog zemljišta. Ovo rešenje izaziva opravdane dileme. Proizilazi da zakupninu plaća onaj koji nije vlasnik nekretnine (zemljišta i zgrade), a da ni zakupodavac kome se plaća zakupnina, više nije vlasnik zemljišta. "Ova rješenja su vrlo nepraktična, jer zakupodavac neće moći osigurati svoja periodična potraživanja, koja traju do isteka ugovorenog roka o zakupu (u praksi do 99 godina) hipotekarnim zalaganjem zgrade, odnosno posebnih dijelova zgrade koji su sada u

vlasništvu trećih osoba koje iz tog pravnog odnosa ništa ne duguju zakupodavcu.”<sup>33</sup> Smatramo da u ovom slučaju treba omogućiti gašenje zakupnog odnosa uz naknadu neisplaćenog dela zakupnine od strane zakupca (cena zakupa je ukalkulisana u vrednost prodatih posebnih delova zgrade), a da novi (su)vlasnici građevinskog zemljišta koji su stekli trajno pravo svojine, ne duguju naknadu javnim subjektima. Ukoliko zakupodavac nije javni subjekt, pošto je novo pravo svojine utvrđeno zakonom, zakupodavci kao bivši vlasnici mogu da traže naknadu od države po pravilima o eksproprijaciji.

Za upis prava svojine stečenog, po sili zakona, konverzijom prava korišćenja u pravo svojine bez naknade, ovlašćena lica podnose zahtev organizacionoj jedinici RGZ za uknjižbu, odnosno dostavljaju izvod iz javnog registra. U slučaju da nisu upisani kao vlasnici objekta, odnosno posebnih fizičkih delova objekta, podnose i izvod iz javne knjige o evidenciji nepokretnosti i pravima na njima (izvod iz zemljišne knjige, knjige tapija, intabulacione knjige, knjige prodatih društvenih stanova sa hipotekom).

Pravo na konverziju nemaju:

- lica koja su ostvarila pravo zakupa na ostalom građevinskom neizgrađenom zemljištu u državnoj svojini, a trećim licima prodala svoj poseban fizički deo objekta i

- lica koja mogu ostvariti pravo na konverziju prava korišćenja u pravo svojine uz naknadu.

Konverzija prava korišćenja se ostvaruje na pojedinačnim katastarskim parcelama. Procena je da oko sedam miliona katastarskih parcela u Republici Srbiji, čini gradsko građevinsko zemljište, ali je izostalo očekivano podnošenje velikog broja zahteva za upis prava svojine stečene konverzijom bez naknade. Međutim, pošto je podnet veliki broj zahteva za legalizaciju bespravno izgrađenih objekata (takođe regulisana ZPI), očekuje se konverzija zemljišta i za ove objekte.

### ***b) Pretvaranje (konverzija) prava korišćenja u pravo svojine uz naknadu***

Mogućnost da pravo korišćenja na izgrađenom ili neizgrađenom građevinskom zemljištu u državnoj, odnosno javnoj svojini, transformišu u pravo svojine uz naknadu, imaju:

- a) Privredna društva i druga pravna lica koja su stekla pravo korišćenja građevinskog zemljišta u državnoj odnosno javnoj svojini primenom odredbi zakona o privatizaciji, stečaju ili izvršnom postupku, kao i njihovi pravni sledbenici. Pravo korišćenja može se konvertovati u pravo svojine na pojedinačnim katastarskim parcelama, uz naknadu tržišne vrednosti tog građevinskog zemljišta u momentu konverzije prava, umanjenu za troškove pribavljanja prava korišćenja na tom građevinskom zemljištu (čl. 103. ZPI).

<sup>33</sup> P. Simonetti, Uspostava prava vlasništva na građevinskom zemljištu u Republici Hrvatskoj, cit. Budimpeštanski simpozijum, str. 247 i nadalje.



b) Lica koji su pravo korišćenja na neizgrađenom građevinskom zemljištu u državnoj svojini stekli radi izgradnje, u skladu sa ranije važećim zakonima o građevinskom zemljištu, do 13. maja 2003. godine ili na osnovu odluke nadležnog organa. Pravo konverzije se vrši uz naknadu tržišne vrednosti tog zemljišta u momentu konverzije prava, umanjene za iznos stvarnih troškova pribavljanja prava korišćenja, sa obračunatom revalorizacijom do momenta uplate po ovom osnovu. Prilikom utvrđivanja stvarnih troškova pribavljanja nepokretnosti ne obračunava se plaćena naknada za uređivanje građevinskog zemljišta (čl. 104. ZPI).

Članom 104. st. 4. ZPI je predviđeno: "Ako se u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu ovog zakona ne konvertuje pravo korišćenja u pravo svojine, nadležni organ po službenoj dužnosti utvrđuje prestanak prava korišćenja u skladu sa odredbama ovog zakona i utvrđuje pravo svojine u korist jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji se nalazi predmetno zemljište". Ustavni sud Srbije je svojom Odlukom<sup>34</sup> ovu odredbu proglasio neustavnom, jer je utvrdio da je propisivanje roka, po kojoj stečeno pravo korišćenja na zemljištu prestaje, po sili zakona, ako nadležni organi (organ jedinice lokalne samouprave) ne odluči o konverziji u predviđenom prekluzivnom roku i prelazi u javnu svojinu. Ustavni sud je ocenio da zakonom propisano pravo na konverziju prava korišćenje u pravo svojine može biti ograničena rokom za podnošenja zahteva (kao kod konverzije bez naknade, čl. 100. stav 6. - prim. autora:), ali ne može zavisiti od efikasnosti nadležnih opštinskih organa koji odlučuju o zahtevu za konverziju, odnosno ne može ćutanje upravnog organa biti na štetu podnosioca zahteva. Time se povređuje Ustavom zajamčeno pravo na mirno uživanje svojine, kao i načelo jednakosti svih pred Ustavom i zakonom. Takođe, nameće se pitanje zašto se u tom slučaju odlučivanje o sticanju prava svojine, automatski prenosi na RGZ, koji upis promene u katastar nepokretnosti vrši na osnovu svoje odluke, osim ako se hteo "privid prava" da to čini drugi državni organ u korist prvog. Neustavna odredba nije promenjena u zakonu.

c) Pravo na konverziju imaju i vlasnici oduzetog zemljišta uz naknadu koje nije privedeno nameni. Po člana 99. Zakona, nadležni organ će poništiti rešenje o izuzimanju gradskog građevinskog zemljišta iz poseda ranijeg vlasnika ili njegovog zakonskog naslednika, ako su se kumulativno stekle sledeće pretpostavke: 1) ako je zemljište izuzeto do 13.5.2003. godine (kao dana stupanja na snagu Zakona o planiranju i izgradnji ("Sl. glasnik RS", br. 47/2003, 34/2006 i 39/2009 - odluka US - dalje: ranije važeći Zakon), 2) korisnik gradskog građevinskog zemljišta isto nije privedo nameni do 13. 5. 2004. Godine i 3) raniji vlasnik ili njegov zakonski naslednik je podneo zahtev navedenom nadležnom organu, u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu ZPI. Rešenje po ovom zahtevu donosi organ jedinice lokalne samouprave nadležan za imovinsko-pravne poslove, na čijoj teritoriji se nalazi predmetno zemljište, odnosno Ministarstvo nadležno za poslove finansija. Po pravnosnažnosti rešenja, nadležni organ u posebnom postupku utvrđuje visinu novčanog iznosa koji je raniji sopstvenik dužan da vrati na ime primljene naknade za izuzeto pravo korišćenja.

34 Odluka Ustavnog suda, IUz broj 74/2010 od 9. septembra 2010. g., "Sl. glasniku RS", br. 64/2010 od 10. 9. 2010.

Novčana sredstva ostvarena po osnovu konverzije prava korišćenja u pravo svojine po ovom Zakonu, uplaćuju se u iznosu od 50% u poseban fond za restituciju i u iznosu od 50% u budžet jedinice lokalne samouprave (čl. 107. ZPI). Već ovo rešenje ukazuje da je konverzija izvršena pre restitucije zemljišta i zgrada, što, zbog redosleda ovih radnji, može dovesti u pitanje uspešnost i pravičnost predstojeće restitucije.

Osnovni nedostatak ZPI je što u mnogim pitanjima ne može neposredno da se primenjuje, već je za primenu potrebno donošenje podzakonskih akata. Vlada Republike Srbije je, na osnovu člana 108. ZPI, usvojila Uredbu o kriterijumima i postupku za utvrđivanje visine naknade po osnovu konverzije prava uz naknadu (prva Uredba: 21. 01. 2010.), koja je, nakon brojnih primedbi, promenjena (nova Uredba: 09.06.2010.).<sup>35</sup>

Uredbom su propisani kriterijumi i postupak za utvrđivanje visine naknade po osnovu konverzije prava korišćenja u pravo svojine uz naknadu (čl. 1). Konverzija prava korišćenja u pravo svojine ostvaruje se na pojedinačnim katastarskim parcelama (čl. 2). Tržišnu vrednost građevinskog zemljišta i troškove pribavljanja prava korišćenja utvrđuje Ministarstvo finansija - Poreska uprava (u daljem tekstu: Poreska uprava) na čijoj teritoriji se nalazi zemljište za koje je podnet zahtev za konverziju. Rešenje kojim se utvrđuje pravo na konverziju i visina naknade donosi organ jedinice lokalne samouprave nadležan za imovinsko-pravne poslove na čijoj teritoriji se nalazi predmet konverzije. Poreska uprava zaključkom određuje veštaka građevinske, geodetske, finansijske i drugih struka, odnosno pravno lice registrovano za obavljanje poslova procene tržišne vrednosti nepokretnosti, a naknadu za angažovanje ovih lica snosi podnosilac zahteva.

Rešenje koje donosi nadležni organ, u delu u kome se utvrđuje pravo na konverziju sadrži popis pojedinačnih katastarskih parcela, a u delu u kome se utvrđuje visina naknade iskazuje se visina sredstava koja se kao posebna naknada uplaćuju na račun Fonda za restituciju, odnosno u korist budžeta jedinice lokalne samouprave, u skladu sa Zakonom. Na rešenje o konverziji može se izjaviti žalba Ministarstvu finansija, u roku od 15 dana od dana dostavljanja rešenja.

Smatramo da je postupak utvrđivanja tržišne vrednosti veoma složen. Uredbom je određena formula<sup>36</sup> za izražavanje tržišne vrednosti (čl. 3. st. 3. Uredbe). Po čl. 3a izmenjene Uredbe, preciziran je način utvrđivanja tržišne vrednosti: "Tržišna vrednost građevinskog zemljišta određuje se na osnovu namene i planskim dokumentom maksimalno definisane površine objekta koji se na tom zemljištu može izgraditi i srednje prometne vrednosti zemljišta iste namene, odnosno podnamene kao i zemljište koje je predmet konverzije u istoj ili sličnoj urbanističkoj zoni, u

35 Uredba o kriterijumima i postupku za utvrđivanje visine naknade po osnovu konverzije prava za lica koja imaju pravo na konverziju uz naknadu, "Sl. glasnik RS", br. 4/2010, 24/2010 i 46/2010.

36  $C1 = BRGP1 / BRGP2 \times C2$ . C1 jeste tržišna vrednost parcele građevinskog zemljišta za koju je podnet zahtev za utvrđivanje visine naknade; BRGP1 jeste bruto razvijena građevinska površina objekta; BRGP2 jeste srednja vrednost bruto razvijenih građevinskih površina objekata; C2 jeste srednja prometna vrednost parcela građevinskog zemljišta za koje je izražen BRGP2.

poslednjih godinu dana”. Namenu objekta koji se u skladu sa planskim dokumentom može izgraditi na predmetnom zemljištu opredeljuje način korišćenja tog zemljišta koji je određen planskim dokumentom i koji može biti namenjen za stanovanje, komercijalnu delatnost, proizvodnu delatnost i ostale nedobitne delatnosti od posebnog društvenog značaja (čl. 3a st. 2. Uredbe). “Srednja prometna vrednost građevinskog zemljišta utvrđuje se na osnovu podataka o tržišnoj vrednosti utvrđenoj u postupku utvrđivanja poreza na prenos apsolutnih prava za promet istog ili sličnog građevinskog zemljišta na tržištu, u okviru iste ili slične urbanističke zone, u poslednjih godinu dana.”

Visina naknade po osnovu konverzije utvrđuje se tako što se tržišna vrednost tog građevinskog zemljišta u momentu konverzije prava umanjuje za troškove pribavljanja prava korišćenja na tom građevinskom zemljištu. Po čl. 4. Uredbe, troškovi pribavljanja prava korišćenja građevinskog zemljišta obuhvataju *„ukupnu revalorizovanu cenu kapitala, odnosno imovine isplaćenu u postupku privatizacije, odnosno ukupnu revalorizovanu cenu isplaćenu za imovinu ili deo imovine privrednog društva ili drugog pravnog lica u stečajnom ili izvršnom postupku”*. Revalorizacija cene kapitala, imovine ili dela imovine iz stava 1. ovog člana vrši se na osnovu rasta indeksa cena na malo, zaključno sa mesecom u kome se vrši konverzija”.

Najoštrije, a smatramo potpuno opravdane, primedbe Vladi povodom Uredbe je uputio Savet za borbu protiv korupcije RS i podneo je inicijativu za pokretanje postupka utvrđivanju neustavnosti Uredbe. Savet smatra da je „uredba neustavna jer kao podzakonski opšti akt reguliše zakonsku materiju (čl 123. Ustava predviđa da „Vlada donosi uredbe i druge opšte akte radi izvršavanja zakona), nesaglasna je sa zakonom jer utvrđuje rešenje koje je suprotno rešenju iz odredbe čl. 108. ZPI, i štetna je za državu jer će omogućiti da novi vlasnici preduzeća besplatno dobiju građevinsko zemljište velike tržišne vrednosti”<sup>37</sup>. Nepovoljno je i to što je Uredba doneta pre Zakona o javnoj svojini, Zakona o lukama i Zakona o denacionalizaciji.

Uredbom, Vlada je pod troškove pribavljanja prava na korišćenje podvela i ukupnu cenu pribavljanja kapitala i imovine, odnosno cenu koju je vlasnik platio za preduzeće koje je privatizovao. Po ZPI tržišna cena zemljišta se umanjuje za vrednost *pribavljenog prava korišćenja* zemljišta (čl. 103., 104.). Ova tehnika računanje troškova pribavljanja prava korišćenja omogućava da, u slučaju da osoba koja je kupila preduzeće čije je zemljište jeftinije od cene samog preduzeća, zemlju dobije bez naknade (besplatno). Ukoliko je cena preduzeća manja od cene zemljišta, kupcu nakon konverzije ostaje besplatno preduzeće.<sup>38</sup>

37 V., Saopštenje Saveta za borbu protiv korupcije od 25. 6. 2010. g., <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/view.jsp?articleId=671>.

38 Činjenica je da se većina od 2.300 privatizovanih preduzeća nalazi na građevinskom zemljištu, ali je najvrednije zemljište Luke Beograd. V. Barać, predsednica Saveta za borbu protiv korupcije RS, još navodi: „Osim Luke Novi Sad, devet luka na Dunavu je privatizovano, a to znači da, primenom te Vladine Uredbe, lučko zemljište može postati privatno. Tako će vlasnici privatizovanih luka moći kompletno lučko zemljište da pretvore u privatnu svojinu. Time se stvara mogućnost da se ono koristi u drugoj nameni, a u slučaju Luke Beograd to je već urađeno projektom “Grad na vodi”, <http://www.pressonline.rs>.

Ukupna tržišna vrednost građevinskog zemljišta utvrđena od strane Poreske uprave u skladu sa zakonom i ovom uredbom, važi dve godine od dana donošenja akta o utvrđivanju, a zatim se ponovo utvrđuje. Članom 12. nove Uredbe ("Sl. glasnik RS", br. 46/2010) je predviđeno da se postupci započeti po odredbama stare Uredbe ("Sl. glasnik RS", br. 4/10 i 24/10), nastavljaju po odredbama nove Uredbe.

Pravni subjekti koji zadržavaju pravo korišćenja i izuzeti su od prava na konverziju do okončanja postupka privatizacije (čl. 105. i 106. ZPI) su: lica čiji je položaj određen Zakonom o sportu i udruženja građana, osim ako se na njih mogu primeniti druge odredbe zakona koje se odnose na prestanak prava korišćenja ili poništaj rešenja o izuzimanju zemljišta; društvena preduzeća kao nosioci prava korišćenja na građevinskom zemljištu, osim ako se na njih mogu primeniti odredbe zakona koje se odnose na prestanak prava korišćenja ili poništaj rešenja o izuzimanju zemljišta. Nakon sprovođenja privatizacije u ova dva slučaja, konverziju uz naknadu može zatražiti novi vlasnik.

Pored toga, pravo korišćenja utvrđeno u skladu sa odredbama ranije važećeg Zakona na neizgrađenom ostalom građevinskom zemljištu u državnoj svojini, do donošenja zakona kojim će se urediti vraćanje oduzete imovine, zadržavaju: 1) raniji vlasnik, 2) zakonski naslednik ranijeg vlasnika i 3) lica na koja je raniji vlasnik (ne i zakonski naslednik) preneo pravo korišćenja u skladu sa zakonom (čl. 219. ZPI). Ovim licima nije priznato pravo da u katastar izvrše predbeležbu ili zabeležbu potraživanja po osnovu restitucije, ali im je dopušten promet prava korišćenja i pravo gradnje objekata.

## **ZAKLJUČNA RAZMATRANJA**

Zakonom o prostornom planiranju i izgradnji načelno su dopušteni svi oblici svojine na građevinskom zemljištu, ali Zakon uređuje građevinsko zemljište u javnoj i privatnoj svojini, a ne reguliše u zadružnoj svojini.

Osnovna novina ZPI je što omogućava pretvaranje državne svojine na građevinskom zemljištu u druge oblike svojine primenom konverzije prava korišćenja građevinskog zemljišta u pravo svojine i regulisanjem legalizacije bespravno podignutih objekata sa pravom na konverziju. Oba procesa Zakon vremenski ograničava relativno kratkim prekluzivnim rokovima za podnošenje zahteva, što je nepotrebno jer će, s obzirom na realno stanje evidencije nepokretnosti i sporost u radu katastra, ovi postupci trajati dosta dugo, što se već i potvrdilo. Problem predstavlja i činjenica da još uvek nije okončan proces sukcesije po Sporazumu o pitanjima sukcesiji, nije donet zakon o restituciji nepokretnosti, kao i zakon o javnoj svojini, što odlaže uređivanje statusa dela neizgrađenog građevinskog zemljišta u državnoj svojini i ograničava promet tog zemljišta.

ZPI predstavlja, po svojoj suštini, zakon o privatizaciji građevinskog zemljišta, a da prethodno nije izvršena reprivatizacija. Konverzija će obezbediti sticanje potpunih svojinskih ovlašćenja vlasnika zgrada na građevinskom zemljištu, što je jedan od uslova za povećanje investicija. Očekuje se da će neizgrađeno građevinsko

zemljište moći da se unosi kao osnivački ulog u privredna društva i javna preduzeća.

Zakon stvara i uslove za decentralizaciju, jer omogućava da se transformacijom prava korišćenja građevinskog zemljišta u pravo javne svojine korisnika, vrši faktički povraćaj imovine lokalnim samoupravama. Država i opštine će moći da za opremanje neizgrađenog građevinskog zemljišta angažuju i privatna sredstva kroz ugovorno regulisanje odnosa. Za lokalne samouprave je posebno interesantna mogućnost finansiranja komunalnih i drugih delatnosti kroz veće angažovanje privatnih sredstava za proširenje infrastrukture (npr. zajedničko ulaganje u opremanje zemljišta).

Međutim, Zakon o planiranju i izgradnji ima i određene nedostatke. Tako, njime se uređuje deo materije iz Zakona o državnom premeru i katastru, što uslovljava određene kolizije ovih zakona. U tom pogledu, pojedine odredbe ZPI, posebno one koje se odnose na geodetske radove i stvarna prava na nepokretnostima, su neprecizne i neusaglašene sa ZDPK. Odredbe ZPI kojima se određuju obaveze RGZ prevazilaze odnose koje po odredbama Zakona o državnoj upravi imaju Ministarstva, zbog čega se stvara utisak da je RGZ organ u sastavu Ministarstva, a ne državni organ sa većim stepenom samostalnosti koji obavlja poslove od interesa za Republiku Srbiju. Tako po čl. 100. stav 6. i čl. 104. st. 4. ZPI, RGZ se obavezuje da arbitrira o sticanju prava svojine konverzijom, što nije njegova nadležnost.

Iako se konverzija bez naknade prava korišćenja građevinskog zemljišta u pravo svojine, odnosno susvojine sprovodi po sili zakona, praktični problemi oko uknjižbe, u najvećem broju slučajeva, a posebno kod utvrđivanja zemljišta koje je potrebno za redovnu upotrebu zgrade, zahtevaju aktivno učešće zainteresovanih lica. Konverzija prava korišćenja u pravo vlasništva bez naknade se odnosi i na sve slučajeve kada se svojina upisuje kroz prethodni proces legalizacije objekta. Takođe, ova "besplatnost" je anulirana troškovima postupka upisa prava svojine kao i neažurnom prethodnom evidencijom, kao i troškovima prethodne legalizacije građevinskih objekata, što je uslovalo izostanak masovnijeg podnošenja zahteva za uknjižbu. Takođe, u pravnoj praksi pred RGZ, postoji problem u proceduri za konverziju bez nadoknade koja se vrši u postupku legalizacije, jer da bi se promenio oblik vlasništva, potrebno je da na toj parceli postoji legalan objekat, a da bi se on legalizovao, neophodno je da vlasnik ima svojinu nad zemljištem na kome se nalazi.

Stupanjem na snagu ZPI i Uredbe neophodne za obavljanje konverzije uz naknadu, očekivala se ažurna i brza konverzija i privatizacija građevinskog zemljišta u Republici Srbiji, što je izostalo iz više razloga, a posebno zbog neažurne evidencije, složenog i skupog postupka utvrđivanja tržišne cene i dovođenja u pitanje ustavnosti same Uredbe.

Na kraju, i pored brojnih problema, smatramo da će ZPI ostvariti svoj osnovni cilj – da sadašnje pravo korišćenja građevinskog zemljište preraste u privatnu ili javnu svojinu, zavisno od toga ko je vlasnik objekta i koja je namena zemljišta. Takođe, očekuje se da će se posle konverzije i reprivatizacije građevinskog zemljišta, pošto je porez na imovinu u nadležnosti lokalne samouprave, naknada za korišćenje građevinskog zemljišta prestati, odnosno integrisati se sa porezom na imovinu.

## Summary

### TRANSFORMATION OF REAL PROPERTY RIGHT IN PUBLIC OWNERSHIP IN THE REPUBLIC OF SERBIA

The 2009 Planning and Development Act of the Republic of Serbia envisages all forms of ownership on the building land (private, public and cooperative), however, it specifically regulates the building land in public and private ownership. The most significant novelty in this Act is that it allows for transforming the right to use the societal (state-owned) property into the right of private or public property ownership and enables the privatization of the building land. The Act provides for the establishment of the legal unity of ownership on the land and buildings by conversion; in that way, the owner of the building becomes the owner (co-owner) of the land. Although this legal solution is contrary to the principle of *superficies solo cedit*, under which the owner of the land acquires ownership on the building, it is the only way to eliminate the duality of property ownership on the land and the building incurred in the period of the former Socialist Republic of Yugoslavia.

The conversion of the right to use into the ownership right on the building land is performed for each individual registered land parcel, and it is carried out in two ways: with or without paying the reimbursement for the market value of the land.

The right to conversion without the reimbursement for the market value of the land is provided to physical and legal persons who (being the owners of the building or owners of the condominium property) have already had the right to use the building land, and who thus acquire private property ownership or tenancy in common on the land; this right is also given to the public entities (such as the Republic of Serbia, autonomous province and units of the local self-government such as a municipality and a township) which thus acquire the public ownership on the building land.

The right to conversion with the reimbursement for the market value of the land is given to economic entities and other legal persons who have already acquired the right to use the public (state-owned) building land pursuant to the application of the legal provisions regulating the process of privatization, bankruptcy or enforcement procedure, as well as the persons who have acquired the right to build on an undeveloped building land in public ownership until 13<sup>th</sup> of May, 2003. These persons are obliged to reimburse the market value of the building land at the moment of conversion minus the costs for acquiring the right to use the building land (the Article 103 of the Act). The Government of the Republic of Serbia issued an enactment specifying the procedure and the manner of calculating the market value of the building land. The costs for obtaining the right to use the building land includes “*the total revalorization of the price of capital or property paid in the process of privatization of economic entity or other legal person in bankruptcy procedure or in enforcement procedure*” (the Article 4 of the Enactment).

**Key words:** *denationalisation of real property, building land, conversation of the right to use.*



## Zusammenfassung

### UMWANDLUNG DES EIGENTUMSRECHTS AN IMMOBILIEN IM ÖFFENTLICHEN EIGENTUM IN DER REPUBLIK SERBIEN

Das Gesetz über Planung und Bau der Republik Serbien aus 2009 setzt alle Formen des Eigentums vom (privaten, öffentlichen oder genossenschaftlichen) Grundstück voraus und regelt sowohl das Grundstück im öffentlichen Eigentum, als auch jenes im Privateigentum. Die bedeutendste Neuigkeit dieses Gesetzes räumt die Umwandlung der Nutzung vom gesellschaftlichen/staatlichen Vermögen ins Privateigentum oder ins öffentliche Eigentum am Baugrundstück und Privatisierung des Baugrundstückseigentums ein. Dieses Gesetz ermöglicht die Aufstellung von Rechtseinheit des Eigentums an Grundstück und Gebäude, indem der Objektseigentümer zum Grundstückseigentümer (Miteigentümer) wird. Obwohl eine solche Regelung dem Prinzip superficies solo cedit, nach dem der Grundstückseigentümer das Eigentum am Gebäude erwirbt, entgegengesetzt ist, war dies die einzige Weise die Zwiespalt des Eigentums an Grundstück und Gebäude während der ehemaligen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien zu beseitigen. Die Umwandlung des Nutzungsrechts ins Eigentumsrecht am Grundstück erfolgt für jede einzelne Katasterparzelle entweder ohne Vergütung, oder gegen Vergütung im Marktwert des Grundstücks. Das Umwandlungsrecht steht allen natürlichen und juristischen Personen zu, welche als Gebäudeeigentümer oder Wohnungseigentümer das Nutzungsrecht über das Baugrundstück haben, indem sie das Eigentum oder Miteigentum am genannten Grundstück erwerben. Öffentliche Subjekte (Republik Serbien, autonome Regionen, administrativ-territoriale Einheiten, Gemeinde, Stadt) haben auch Anspruch auf dieses Recht und erwerben öffentliches Eigentum am Baugrundstück.

Das Umwandlungsrecht steht weiterhin Gesellschaften und anderen juristischen Personen zu, die das Nutzungsrecht am Baugrundstück im staatlichen Eigentum durch das Privatisierungsgesetz, Insolvenz- oder Exekutionsverfahren erworben haben, sowie Personen die das Baurecht am unbebauten Baugrundstück im staatlichen Eigentum bis zum 13. Mai 2003 erworben haben. Diese Personen müssen allerdings eine Vergütung in Höhe des Marktwertes vom Baugrundstück zur Zeit der Umwandlung (abzüglich Kosten des Erwerbs vom Nutzungsrecht am Baugrundstück nach Artikel 103. des Gesetzes) zahlen. Die Verordnung der Republik Serbien stellt das Verfahren und die Aufrechnungsmethode betreffend des Marktwertes fest, wobei die Kosten des Erwerbs vom Nutzungsrecht „den gesamten revalorisierten Preis des Kapitals, bzw. Vermögens, der im Privatisierungsverfahren einer Gesellschaft oder einer anderen juristischen Person, oder im Insolvenz- oder Exekutionsverfahren ausgezahlt wurde“ umfassen (Artikel 4. der Verordnung).

**Schlüsselwörter:** Denationalisierung von Immobilien, Baugrundstück,  
Umwandlung des Nutzungsrechts.

## Riassunto

### **LA CONVERSIONE (TRASFORMAZIONE) DEL DIRITTO SU BENI IMMOBILI DI PROPRIETÀ COLLETTIVA NELLA REPUBBLICA DI SERBIA**

La legge sulla pianificazione e l'edilizia della repubblica di Serbia del 2009 ammette qualsiasi forma di proprietà sul terreno edificabile (privata, pubblica, collettiva); mentre disciplina il terreno edificabile solo nel contesto della proprietà pubblica o privata. La novità più importante di questa legge è che permette di convertire il diritto d'uso della proprietà collettiva/pubblica in diritto di proprietà privata o pubblica sul terreno edificabile, come pure la privatizzazione della proprietà sul terreno edificabile. La legge ha consentito che attraverso la conversione si realizzi l'unitarietà giuridica della proprietà sul terreno e sull'edificio, sicché il proprietario della costruzione diventa anche proprietario (comproprietario) del fondo. Sebbene tale soluzione sia contraria alla regola *superficies solo cedit*, in forza della quale il proprietario del fondo acquista anche la proprietà della costruzione, si tratta dell'unica soluzione possibile per rimuovere la dissociazione tra proprietà del fondo e della costruzione creatasi nel periodo dell'ex-Jugoslavia socialista.

La conversione del diritto d'uso in diritto di proprietà sul terreno edificabile avviene su ogni singola particella catastale e si realizza i due modi: senza indennizzo oppure con indennizzo del valore di mercato del terreno.

Il diritto alla conversione senza indennizzo del valore di mercato del terreno spetta alle persone fisiche e giuridiche, le quali in qualità di proprietari dell'edificio o proprietari di porzione di condominio avevano diritto d'uso del terreno edificabile, acquistando così sullo stesso in diritto di proprietà (o comproprietà) privata; Tale diritto spetta anche ai soggetti pubblici (la Repubblica di Serbia, la regione autonoma, gli enti locali della pubblica amministrazione – il comune e la provincia), che acquistano la proprietà pubblica sul terreno edificabile.

Il diritto di conversione con indennizzo spetta alle società commerciali e le altre persone giuridiche che hanno conseguito il diritto d'uso del terreno edificabile di proprietà pubblica in applicazione delle disposizioni della legge sulla privatizzazione, fallimento o procedura esecutiva; spetta pure ai quei soggetti che hanno conseguito il diritto a costruire su terreno edificabile non edificato di proprietà pubblica fino al 13. 5. 2003. Tali soggetti sono tenuti all'indennizzo del valore di mercato del terreno edificabile al momento della conversione diminuito dei costi sostenuti per l'ottenimento del diritto d'uso del terreno edificabile (art. 103 della legge). Con regolamento del Governo della Repubblica di Serbia viene disciplinato nel dettaglio il procedimento e le modalità di calcolo del valore di mercato. I costi sostenuti per l'ottenimento del diritto d'uso comprendono „l'intero prezzo rivalorizzato del capitale, ovvero del patrimonio, versato nel procedimento di privatizzazione della

società commerciale o di altra persona giuridica, ovvero nel corso della procedura fallimentare o esecutiva” (art. 4 regolamento).

***Parole chiave:*** *denazionalizzazione di beni immobili, terreno edificabile, conversione del diritto d'uso.*